

## ¿En qué casos y de qué manera debe aplicarse la cláusula democrática contra un Estado de la OEA?

*Documento de trabajo en derecho internacional de la democracia*

*Por Javier El-Hage,  
Director legal de HRF*

*Marzo de 2010\**

A continuación se expone cuáles son los hechos específicos que hacen antidemocrático a un Estado miembro de la OEA, y el procedimiento que debe seguir la OEA para activar la cláusula democrática contra ese Estado.

### **a. Los hechos que deben provocar la activación de la cláusula democrática**

Luego de décadas de desarrollo progresivo de un derecho internacional de la democracia en el continente americano —también referido como sistema interamericano de protección de la democracia—, la Carta de la OEA y la Carta Democrática Interamericana<sup>1</sup> establecen un conjunto de disposiciones jurídicas que la doctrina denomina “cláusula democrática”.<sup>2</sup> Según estas disposiciones, las tres situaciones que

---

\* Este documento de trabajo fue publicado como parte del informe legal denominado “Los hechos y el derecho detrás de la crisis democrática de Honduras 2009”, pp. 101-113, patrocinado por la Human Rights Foundation y su HRF Center for Research on Democracy. Ver el informe en: [www.lahrf.org](http://www.lahrf.org)

<sup>1</sup> En principio, de acuerdo al derecho internacional general, la Carta de la OEA es un tratado internacional y por tanto su cláusula democrática tiene carácter vinculante, mientras que la Carta Democrática Interamericana es una resolución de la Asamblea General de la OEA y por tanto su cláusula democrática tendría simplemente carácter de recomendación. Sin embargo, existen al menos tres argumentos legales sólidos que sugieren el carácter vinculante de los contenidos de la Carta Democrática. En primer lugar, la intención de los Estados de la OEA en 2001 expresada en el preámbulo de ese instrumento (último *Considerando*) sugiere que la cláusula democrática de la Carta Democrática Interamericana fue aprobada como “interpretación” de la cláusula en la Carta de la OEA, y que, por tanto, en aplicación de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (art. 31), esta resolución tiene el mismo carácter vinculante que el tratado al que interpreta. Ver Hubert, Jean-Paul (ed.), *Follow-up on the Application of the Inter-American Democratic Charter*, CJI/doc.317/09 corr.1 (Inter-American Juridical Committee), pp. 16-19 (citando declaraciones textuales a cargo de firmantes de la Carta Democrática, sobre su carácter vinculante); y EL-HAGE, Javier, LÍMITES DE DERECHO INTERNACIONAL PARA LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE: DEMOCRACIA, DERECHOS HUMANOS, INVERSIONES EXTRANJERAS Y CONTROL DE DROGAS, 2006, 181 y ss. (exponiendo esto mismo en mayor detalle). Ver también Vio Grossi, Eduardo, en Comité Jurídico Interamericano, *Follow-up on the Application of the Inter-American Democratic Charter*, 2007 ANNUAL REPORT, pp. 94, 95. [en adelante CJI 2007] En segundo lugar, incluso si se disputase el carácter vinculante que tiene la Carta Democrática sobre los Estados Miembros de la OEA, dicha resolución de la asamblea general aún sería vinculante para los órganos de la propia OEA, que son los llamados a aplicar la cláusula democrática. Ver Vio Grossi, *ibid.*, p. 94. En tercer lugar, la Carta Democrática Interamericana reflejaría la costumbre internacional regional (*opinio iuris* and *consuetudo*) en relación a la democracia. Ver EL-HAGE, *ibid.* p. 154 (citando a Lagos & Rudy); Hubert, *ibid.* pp. 12, 17 (citando a Graham, al Comité Jurídico Interamericano y a Rodríguez Cuadros); y Vio Grossi, *id.*

<sup>2</sup> Ver EL-HAGE, *ibid.*, p. 163 (“En general, se conoce como cláusula democrática a aquella disposición o conjunto de disposiciones preceptivas, establecidas en un instrumento convencional internacional, que condiciona el ingreso, la participación o permanencia en cierta organización, y/o el mantenimiento de relaciones diplomáticas, de cooperación o económicas, a que cada Estado Parte sostenga en todo momento un sistema democrático de gobierno.”); y Theodore J. Piccone, *International Mechanisms for Protecting*

deben provocar la activación de la cláusula democrática e incluso la *suspensión* de un Estado miembro de su participación en los distintos órganos de la OEA son: (1) el *derrocamiento* por la fuerza de un gobierno democráticamente constituido<sup>3</sup>; (2) la *ruptura* del orden democrático; o (3) la *alteración* del orden constitucional que afecta gravemente el orden democrático<sup>4,5</sup>.

A pesar de que ni la Carta de la OEA ni la Carta Democrática establecen específicamente cuáles son los hechos que pueden entenderse como *derrocamiento por la fuerza*, *ruptura del orden democrático* o *alteración del orden constitucional*, son numerosos los estudios académicos, a cargo de expertos en derecho internacional y el sistema interamericano de protección de la democracia, que mencionan hechos específicos que caben dentro de estos términos. Tomando como base a estos estudios, los hechos específicos que pueden producir la aplicación de la cláusula democrática y, eventualmente, la suspensión de un Estado antidemocrático de la OEA se subsumirían esencialmente en tres categorías. En primer lugar, estarían los hechos que constituyen el llamado *golpe de Estado*; en segundo lugar, estarían los hechos que constituyen *otros casos de interrupción abrupta del orden democrático* similares al golpe de Estado; y en tercer lugar, estarían los hechos que constituyen la *erosión sistemática o sostenida* de ciertos elementos esenciales de la democracia.

---

*Democracy*, en PROTECTING DEMOCRACY. INTERNATIONAL RESPONSES p. 101 (Morton H. Halperin & Mirna Galic eds., 2005) (“democracy clauses: multilateral mechanisms for protecting democracy when it is unconstitutionally interrupted or threatened by autocratic rulers.”).

<sup>3</sup> Carta de la Organización de los Estados Americanos art. 9, 30 de abril de 1948, reformada por el Protocolo de Washington de 1992, en vigor desde 1997 [en adelante Carta de la OEA] (“Un miembro de la Organización cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza podrá ser suspendido del ejercicio del derecho de participación en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las Conferencias Especializadas, así como de las comisiones, grupos de trabajo y demás cuerpos que se hayan creado. a) La facultad de suspensión solamente será ejercida cuando hayan sido infructuosas las gestiones diplomáticas que la Organización hubiera emprendido con el objeto de propiciar el restablecimiento de la democracia representativa en el Estado miembro afectado. b) La decisión sobre la suspensión deberá ser adoptada en un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, por el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados miembros. c) La suspensión entrará en vigor inmediatamente después de su aprobación por la Asamblea General. d) La Organización procurará, no obstante la medida de suspensión, emprender nuevas gestiones diplomáticas tendientes a coadyuvar al restablecimiento de la democracia representativa en el Estado miembro afectado. e) El miembro que hubiere sido objeto de suspensión deberá continuar observando el cumplimiento de sus obligaciones con la Organización. f) La Asamblea General podrá levantar la suspensión por decisión adoptada con la aprobación de dos tercios de los Estados miembros. g) Las atribuciones a que se refiere este artículo se ejercerán de conformidad con la presente Carta.” (*Cursivas nuestras*)).

<sup>4</sup> Carta Democrática Interamericana arts. 19 al 21, Res. AG 11 de septiembre de 2001 [en adelante Carta Democrática].

<sup>5</sup> Antes de la entrada en vigencia del Protocolo de Washington (que incorporó una cláusula democrática en la Carta de la OEA), y de la aprobación de la Carta Democrática en 2001 (que amplía el alcance del art. 9 de la Carta de la OEA), de acuerdo a la Resolución 1080 de 1991, la Asamblea General de la OEA podía “adoptar las decisiones que [...] estime apropiadas” contra un gobierno de un Estado miembro donde se produjese “la *interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o del legítimo ejercicio del poder por un gobierno democráticamente electo* en cualquiera de los Estados miembros” (*cursivas nuestras*).

**Cuadro 1: Referencias a las categorías de hechos analizadas, como equivalentes a los términos legales que deben provocar la activación de la cláusula democrática de la OEA**

	<i>Golpe de Estado</i>	<i>Situaciones similares al golpe de Estado (autogolpes y golpes de impeachment)</i>	<i>Erosiones</i>
<i>Derrocamiento</i>	Siete autores <sup>6</sup>	Un autor <sup>7</sup>	
<i>Ruptura/Interrupción</i>	Cinco autores <sup>8</sup>	Tres autores <sup>9</sup>	Seis autores <sup>10</sup>
<i>Alteración</i>	Tres autores <sup>11</sup>	Tres autores <sup>12</sup>	Seis autores <sup>13</sup>

De acuerdo al Cuadro 1 arriba, entre los autores analizados, es común encontrar, ya sea a través de menciones expresas, definiciones o referencias que permiten inferir esto razonablemente, al *golpe de Estado*, a los casos *similares al golpe de Estado* y a las *erosiones sostenidas de la democracia* como categorías que caen dentro de los conceptos legales de *derrocamiento por la fuerza de un gobierno democráticamente electo*, de *ruptura del orden democrático* o de *grave alteración del orden constitucional*. Siete

<sup>6</sup> EDWARD R. MCMAHON & SCOTT H. BAKER, *PIECING A DEMOCRATIC QUILT? REGIONAL ORGANIZATIONS AND UNIVERSAL NORMS*, p. 94 (2006); Jean-Paul Hubert, *en CJI 2007, ibid.*, p. 94; Pedro Nikken Bellshaw-Hogg, *Analysis of the Basic Conceptual Definitions for the Application of Mechanisms for the Collective Defense of Democracy provided for in the Inter-American Democratic Charter*, *en COLLECTIVE DEFENSE OF DEMOCRACY: CONCEPTS AND PROCEDURES* p. 33 (Carlos Ayala Corao & Pedro Nikken Bellshaw-Hogg, 2006); Esther Brimmer, *Vigilance: Recognizing the Erosion of Democracy*, *en PROTECTING DEMOCRACY. INTERNATIONAL RESPONSES* p. 233 (Morton H. Halperin & Mirna Galic eds., 2005); Peter A. Ferguson, *The Inter-American Democratic Charter: Challenges and Opportunities*, Conference held in Vancouver, BC, Canada (April 2003), p. 1 <http://www.focal.ca/pdf/report.pdf>.; y EL-HAGE, *supra* nota 1, pp. 166, 177 y ss.

<sup>7</sup> Hubert, *en CJI 2007, id.*; Comparar con Nikken, *id.* (“‘overthrow’ does not include ‘self-coups’”).

<sup>8</sup> Dexter S. Boniface, *The OAS’s Mixed Record*, *en PROMOTING DEMOCRACY IN THE AMERICAS*, p. 47 (Thomas Legler et al eds., 2007); Ferguson, *id.*; MADELEINE K. ALBRIGHT ET AL, *THREATS TO DEMOCRACY: PREVENTION AND RESPONSE. REPORT OF AN INDEPENDENT TASK FORCE SPONSORED BY THE COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS*, p. 177 (2003); Brimmer, *id.*; Rubén M. Perina, *The Role of the Organization of American States*, *en PROTECTING DEMOCRACY. INTERNATIONAL RESPONSES*, p. 101 (Morton H. Halperin & Mirna Galic eds., 2005).

<sup>9</sup> Boniface, *id.*; ALBRIGHT ET AL, *id.*; Cameron cit. por Ferguson, *ibid.*, p. 8.

<sup>10</sup> Boniface, *id.* (que cita “crisis civil-militares”); Nikken, *ibid*, pp. 43-48; Brimmer, *id.*; MCMAHON & BAKER, *ibid.*, p. 99; Cameron cit. por Ferguson, *id.*

<sup>11</sup> Carlos Ayala Corao, *International Mechanisms for the Collective Defense of Democracy in the Inter-American Democratic Charter*, *in COLLECTIVE DEFENSE OF DEMOCRACY: CONCEPTS AND PROCEDURES* p. 107 (Carlos Ayala Corao & Pedro Nikken Bellshaw-Hogg, 2006); Boniface, *id.*; Cameron cit. por Ferguson, *id.*

<sup>12</sup> Ayala, *id.*; Boniface, *id.*; Cameron cit. por Ferguson, *id.*

<sup>13</sup> Carter Center cit. por Shelley A. McConnell & Jennifer McCoy, *Analytical Review and Recommendations of/from CARLOS AYALA CORAO & PEDRO NIKKEN BELLSHAW-HOGG*, *COLLECTIVE DEFENSE OF DEMOCRACY: CONCEPTS AND PROCEDURES* (2006), p. 26; Boniface, *id.* (que cita “crisis civil-militares”); ALBRIGHT ET AL, *id.*; MCMAHON & BAKER, *id.*; Cameron cit. por Ferguson, *id.*

autores se refieren al golpe de Estado como equivalente a un *derrocamiento*, cinco a una *ruptura* y tres a una *alteración*. Un autor se refiere al autogolpe como equivalente a un *derrocamiento*, tres autores a una *ruptura* y tres a una *alteración*. Finalmente, para seis autores un ejemplo de “erosión” es equivalente a una *ruptura*, y para seis a una *alteración*. Es importante señalar que estas categorías legales no son excluyentes entre sí, dado que más de un concepto puede referirse a más de un tipo de crisis democrática.

### i. El golpe de Estado

La primera categoría de hechos que pueden producir la aplicación de la cláusula democrática de la OEA contiene a los hechos que conforman el denominado *golpe de Estado*. A pesar de que existe un consenso entre los estudios académicos sobre el sistema interamericano de protección de la democracia de que el *golpe de Estado* es la principal causal de suspensión de un Estado infractor de la OEA, la gran mayoría de estos estudios no definen al golpe de Estado ni identifican cuáles son los hechos, las características o los elementos específicos que lo constituyen.

Por otra parte, debido a que este no es un concepto jurídico —es decir, no se encuentra definido ni en el derecho internacional, ni en los órdenes jurídicos internos—, en la literatura general existen tantas definiciones de *golpe de Estado* como diccionarios, enciclopedias o autores se han animado a definirlo. Sin embargo, si se toman en cuenta los usos del término en los libros que tratan exclusivamente el fenómeno de los golpes de Estado y en diccionarios especializados, podría decirse que se está ante un golpe de Estado cuando han concurrido al menos cuatro elementos: en primer lugar, que la *víctima* del golpe sea el *presidente* u otra autoridad civil o militar que tenga el mando máximo del *Poder Ejecutivo* en un país; en segundo lugar, que el perpetrador del golpe haya *ejercido violencia o coerción* contra la víctima para que abandone su cargo; en tercer lugar, que la acción o acciones que conforman el golpe sean *abruptas o repentinas y rápidas*; y, en cuarto lugar, que esta acción se produzca en *clara violación del procedimiento constitucional* para la destitución del Presidente.

**Cuadro 2: Elementos que aparecen en las definiciones de golpe de Estado de acuerdo a libros dedicados exclusivamente a ese tema y a distintos diccionarios especializados**

	<i>Víctima</i>	<i>Violencia</i>	<i>Abrupta o repentina y rápida</i>	<i>Violación del procedimien- to de destitución</i>	<i>Participación militar</i>
<i>Naudé (según Juan Carlos Rey)</i>	...	Sí <sup>14</sup>	Sí <sup>15</sup>	Sí <sup>16</sup>	
<i>Malaparte</i>	Jefe del gobierno o	Sí <sup>18</sup>	Sí <sup>19</sup>	Sí, pero no siempre <sup>20</sup>	Sí, pero no siempre <sup>21</sup>

<sup>14</sup> Juan Carlos Rey, *Introducción* a GABRIEL NAUDÉ, CONSIDERACIONES POLÍTICAS SOBRE LOS GOLPES DE ESTADO, p. 31, 50 (1964)

<sup>15</sup> *Id.*

<sup>16</sup> *Id.*

	Poder Ejecutivo <sup>17</sup>				
<i>Luttwak</i>	<i>Idem</i> <sup>22</sup>			Sí <sup>23</sup>	Sí, pero no siempre <sup>24</sup>
<i>Hebditch &amp; Connor</i>	<i>Idem</i> <sup>25</sup>	Sí, pero no siempre <sup>26</sup>	Sí <sup>27</sup>		Sí, pero no siempre <sup>28</sup>
<i>Ferguson</i>	<i>Idem</i> <sup>29</sup>		Sí <sup>30</sup>	Sí <sup>31</sup>	
<i>Goodspeed</i>	<i>Idem</i> <sup>32</sup>	Sí <sup>33</sup>	Sí <sup>34</sup>	Sí <sup>35</sup>	
<i>Oxford Companion to Military History</i> <sup>36</sup>	<i>Idem</i>				Sí, pero no siempre
<i>Concise Oxford Dictionary of Politics</i> <sup>37</sup>	<i>Idem</i>		Sí	Sí	Sí, pero no siempre
<i>Oxford Essential Dictionary of the US Military</i> <sup>38</sup>	<i>Idem</i>	Sí	Sí	Sí	
<i>Britannica Concise Encyclopedia</i> <sup>39</sup>	<i>Idem</i>	Sí, pero no siempre	Sí		
<i>New Dictionary of Cultural Literacy</i> <sup>40</sup>	<i>Idem</i>		Sí		Sí, pero no siempre

<sup>17</sup> CURZIO MALAPARTE, TÉCNICA DEL GOLPE DE ESTADO, (2008) (golpe de 1917 de Lenin y Trotsky contra el primer ministro Kerenski, en p. 15 y ss.; golpe de 1799 de Napoleón Bonaparte contra el Directorio Francés, en p. 79 y ss.; golpe de 1926 de Pilsudski contra el presidente Wojciechowski, en p. 94 y ss; golpe de 1922 de Mussolini al presidente Facta, en p. 99 y ss.; y golpe de 1927 fallido de Trotsky contra Stalin, Secretario General del Partido Comunista, en p. 37 y ss.).

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 20, 36, 50, 88, 90.

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 20, 83.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 55, 83, 85, 91.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 21, 29, 83.

<sup>22</sup> EDWARD N. LUTTWAK, COUP D'ÉTAT. A PRACTICAL HANDBOOK, pp. 113, 115 (1979)

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>25</sup> DAVID HEBDITCH & KEN CONNOR, HOW TO STAGE A MILITARY COUP. FROM PLANNING TO EXECUTION, p. 199-206 (2009).

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 32.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 36, 37.

<sup>29</sup> GREGOR FERGUSON, COUP D'ÉTAT. A PRACTICAL MANUAL, p. 15 (1987)

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 13.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>32</sup> D. J. GOODSPEED, THE CONSPIRATORS. A STUDY OF THE COUP D'ÉTAT, pp. 1, 60, 144 (1962).

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. xi.

<sup>34</sup> *Ibid.*, ix.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. xi.

<sup>36</sup> "coup d'état." *The Oxford Companion to Military History*. Oxford University Press, 2001, 2004. *Answers.com* 24 Aug. 2009. <http://www.answers.com/topic/coup-d-tat>

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> *Ibid.*

<i>Diccionario Ideológico de la Lengua Española</i> <sup>41</sup>	Cualquier poder del Estado	Sí		Sí	
<i>Diccionario de Uso del Español</i> <sup>42</sup>	<i>Idem</i>	Sí		Sí	Sí, pero no siempre
<i>Diccionario Espasa Calpe</i> <sup>43</sup>		Sí		Sí	
<i>Enciclopedia Microsoft Encarta</i> <sup>44</sup>	<i>Idem</i>	Sí		Sí	Sí, pero no siempre

Según el Cuadro 2, la participación militar no es necesaria para determinar si ha ocurrido un golpe de Estado, aunque sí puede ayudar a diferenciar al “golpe militar”, de otras especies del género golpe de Estado. En efecto, la mayoría de los estudios que se refieren al sistema interamericano de protección de la democracia se refieren al “golpe militar”<sup>45</sup>, “golpe militar convencional”<sup>46</sup>, “golpe clásico”<sup>47</sup>, “golpe militar tradicional”<sup>48</sup>, “golpe de tipo tradicional”<sup>49</sup> o “golpe descarado”<sup>50</sup>, como una especie de golpe que equivaldría inequívocamente a un “derrocamiento por la fuerza” o a “una ruptura del orden democrático”, de acuerdo al lenguaje del derecho internacional de la democracia aplicable en el continente americano.

La indefinición inherente al carácter no jurídico del término golpe de Estado se extiende también al término jurídico “derrocamiento por la fuerza de un gobierno democráticamente electo” (Carta de la OEA, art. 9). Para algunos juristas, si no se quiere hacer una lectura demasiado “estrecha”, el art. 9 de la Carta de la OEA tendría que aplicar también al derrocamiento forzado perpetrado por un Presidente contra un Poder Legislativo democráticamente electo.<sup>51</sup> En cualquier caso, todos los estudios consultados

<sup>40</sup> “coup d’etat.” *The American Heritage® New Dictionary of Cultural Literacy, Third Edition*. Houghton Mifflin Company, 2005. 23 Nov. 2009. <Dictionary.com [http://dictionary.reference.com/browse/coup d’etat](http://dictionary.reference.com/browse/coup+d'etat)>.

<sup>41</sup> Diccionario Ideológico de la lengua española, Julio Casares de la Real Academia Española, Editorial Gustavo Gili S.A.- Barcelona, 1985. Disponible en <http://www.me.gov.ar/efeme/24demarzo/quees1.html>

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> Ver Boniface, *supra* nota 8, en p. 47 (“military coup”).

<sup>46</sup> Ver Ferguson, *supra* nota 6 (“conventional military coup”).

<sup>47</sup> Ver Ayala, *supra* nota 11 (“classic case of coups d’etat”).

<sup>48</sup> Ver Ferguson, *ibid.*, p. 8 (“traditional military coup”).

<sup>49</sup> Ver McMAHON & BAKER, *supra* nota 6 (citing the forcible overthrow of the Allende government by General Pinochet and the military, as an example of a “Traditional type of coup”).

<sup>50</sup> Ver *supra* nota 2, p. 102 (“outright coup”).

<sup>51</sup> Ver Hubert, *en* CJI 2007, *id.* (saying that “any concept of government”, as in OAS Charter’s “forcible overthrow of a democratically elected government”, should include include both the President and Congress, if not to be deemed “a narrow one”). Ver también Charles Sampford and Margaret Palmer, *The Theory of Collective Response*, in PROTECTING DEMOCRACY. INTERNATIONAL RESPONSES 23 (Morton H. Halperin & Mirna Galic eds., 2005). (“[I]n a coup d’etat, the military—and occasionally a president—uses power constitutionally endowed for the purposes of protecting the state to take over that state by seizing power from other institutions—including the legislature and the courts”). Comparar con Nikken, *supra* nota 6, p. 33 (saying that the concept of “overthrow” does not include “self-coups”).

coinciden en que el acto o conjunto de actos que produce el derrocamiento de un Poder Legislativo democráticamente electo, si bien no necesariamente cae en la categoría del golpe de Estado, inequívocamente cae en la de “autogolpe”, y, por tanto, debe causar también la aplicación de la cláusula democrática.

## ii. *Situaciones similares al golpe de Estado*

La segunda categoría de hechos que pueden producir la aplicación de la cláusula democrática de la OEA contiene a los hechos que constituyen *situaciones similares al golpe de Estado*.<sup>52</sup> La característica principal de este conjunto de hechos es que, al igual que en el golpe de Estado, la *ruptura del orden democrático* se produce de manera abrupta o repentina. Entre estos hechos se encontrarían los llamados *autogolpes*<sup>53</sup> y los llamados *golpes de impeachment*<sup>54</sup>.

Aunque como en el caso del *golpe de Estado*, los estudios no siempre definen estos casos en abstracto, la mayoría coinciden en señalar cuáles son los hechos específicos similares al golpe de Estado. Por un lado, el término *autogolpe* se refiere al hecho abrupto dirigido a la destitución forzada de un Poder Legislativo democráticamente electo, e incluye los casos de cierre o clausura del Poder Legislativo a cargo del Poder Ejecutivo<sup>55</sup>, así como la destitución abrupta de los miembros de la Corte Suprema o del Tribunal Constitucional.<sup>56</sup> Por el otro lado, el término *golpe de impeachment* se referiría a la acción abrupta ejecutada por un Poder Legislativo para destituir al Presidente

---

<sup>52</sup> Ver Boniface, *supra* nota 8, p. 49 (using the term “near-coup crises”)

<sup>53</sup> Ver Boniface, *ibid.*, p. 47 (using the term “self-coups”); ALBRIGHT ET AL, *supra* nota 8, p. 177 (“auto-coups”); Nikken, *supra* nota 6, p. 33; and Ayala, *supra* nota 11, p. 107.

<sup>54</sup> Este término fue creado por el profesor Boniface. Ver *supra* nota 8, en p. 47 (coining the term *impeachment coup* for the first time and defining it as the “illegal—and often violent—acts by a disloyal opposition that unseat elected presidents and effect a quasi-legal transfer of power to a constitutionally designated successor. Examples can be found in countries as diverse as Argentina, Bolivia and Ecuador. The blending of illegality and constitutionality in these crises is a particular challenge for the OAS because they combine both democratic and antidemocratic practices. This challenge is made all the more daunting by the very real possibility that those who seek to undermine democratic governments in the—whether from within or from without—have increasingly learned to ‘cloak’ their undemocratic activities under constitutional banners in order to shield themselves from international criticism.”)

<sup>55</sup> El conjunto de actos no abruptos realizados por “agentes del Poder Ejecutivo” con la finalidad de deshacerse de congresos o parlamentarios de oposición democráticamente electos, estarían incluidos bajo el concepto de “erosión sostenida y sistemática de la democracia”. Ejemplos recientes de este tipo de actos pueden verse en los casos de “cierres de congresos” con mayoría opositora a cargo de Asambleas Constituyentes con mayoría oficialista (Venezuela 2001, Ecuador 2007) y “cercos al congreso” a cargo de grupos simpatizantes del Poder Ejecutivo para impedir el ingreso de parlamentarios opositores (Bolivia 2007, 2008). Para una descripción detallada de estos hechos, ver Carta No. 4 de HRF al Secretario General de la OEA. Disponible en <http://www.lahrf.com/InsulzaCartaFeb26.pdf>. Ver también ALBRIGHT ET AL, *supra* nota 8, p. 177 (defining *auto-coup* as a process that includes actions that fall in the notion of democratic *erosion*: “by which democratically elected leaders override the democratic process, amend constitutions extra-legally, or annul democratic institutions”).

<sup>56</sup> Ver Ayala *supra* nota 11, p. 107 (defining a *self-coup* as that which “suspend or shutdown democratic institutions”). Ver Carta No. 4 de HRF al Secretario General de la OEA. Disponible en <http://www.lahrf.com/InsulzaCartaOct15.pdf>.

democráticamente electo, al margen de los procedimientos constitucionales de destitución del presidente o de sucesión presidencial.<sup>57</sup>

### iii. *Erosión sostenida o sistemática de la democracia o “creeping coup”*

La tercera categoría de hechos que pueden producir la aplicación de la cláusula democrática de la OEA contiene a los hechos que constituyen la *erosión sistemática o sostenida* de ciertos elementos esenciales de la democracia.<sup>58</sup> La característica principal de este conjunto de hechos es que, a diferencia del golpe de Estado y otros casos similares, la ruptura del orden democrático aquí no se produce de manera abrupta o repentina, sino de manera gradual, sostenida y sistemática.<sup>59</sup>

Con base en el conjunto de estudios analizados, los siguientes son ejemplos de hechos que, en caso de producirse de manera gradual, sostenida y sistemática, deberían causar la activación de la cláusula democrática, ya sea de forma preventiva para evitar la ruptura, o de forma correctiva una vez la ruptura ya es un hecho consumado:

1. La utilización del poder público para silenciar, acosar o interrumpir la libre asociación y las actividades de los miembros de la oposición política, de los sindicatos, de las minorías y de los miembros de la sociedad civil en oposición al gobierno.<sup>60</sup>
2. La utilización del poder público para silenciar, acosar o interrumpir la libre asociación y las actividades de los miembros de la prensa.<sup>61</sup>
3. La utilización del poder público para implementar políticas generales que restringen los derechos humanos.<sup>62</sup>

---

<sup>57</sup> Ver *supra*, nota 54.

<sup>58</sup> Ver Carta Democrática, art. 3 (estableciendo los *cinco elementos* esenciales de la democracia); Nikken *supra* nota 6, pp. 44, 45 y 48 (addressing thoroughly the bases to judge the violation of each essential element of democracy in art. 3 of the Democratic Charter); Piccone, *supra* nota 2, p. 101; McMAHON & BAKER, *supra* nota 6, pp. 97, 98; Brimmer, *supra* nota 6, p. 243 (talking about the “core institutions of democracy”). Ver también Ayala *supra* nota 11, p. 94 (describing the importance of the “essential components” of democracy in the application of the democratic charter). See.

<sup>59</sup> Ver Piccone, *supra* nota 2, pp. 102, 104 (talking about “erosions of democratic rule” or “creeping coup”); McMAHON & BAKER, *supra* nota 6, p. 94; Charles Sampford and Margaret Palmer, *Strengthening Domestic Responses*, in PROTECTING DEMOCRACY. INTERNATIONAL RESPONSES p. 221, 222 (Morton H. Halperin & Mirna Galic eds., 2005) (talking about “creeping coups”: “Just as a rhetorical attack on coups was suggested by drawing analogies to organized violent crime, corruption and terrorism, similarly tough words should be used about the erosion of democracy. Erosion should be seen as a form of creeping coup—with all the negative implications that brings. Both involve the abuse of power held in the name of a people to take away the people’s power.”).

<sup>60</sup> Ver Carter Center cit. por McConnell & McCoy *supra* nota 13, p. 26 (only author referring to minority groups); Piccone, *supra* nota 2, pp. 104-107 (only author referring to labor unions); Ver también Nikken, *supra* nota 6, p. 46; Brimmer, *supra* nota 6, p. 238.

<sup>61</sup> Ver Carter Center, *idem*; Piccone, *idem*; Brimmer, *idem*.

<sup>62</sup> Ver Nikken, *supra* nota 6, p. 43 (addressing the precise point when the violation of fundamental rights and liberties should be deemed to have violated the first essential element of democracy according to Art. 3 of the Democratic Charter: “In any case, the point that should be retained is that individual cases of human rights violations would not be enough to trigger the collective democracy-defense mechanisms, even if they are numerous and serious, as long as it cannot be established that due to their extent, connection, unity of purpose, the importance of the juridical goods encroached upon, and so on, they are the outcome of a

4. La utilización del poder público para implementar un sistema de partido único.<sup>63</sup>
5. La violación de la integridad de las instituciones centrales de la democracia, a través de la violación de los frenos y contrapesos propios de la separación e independencia de los poderes públicos.<sup>64</sup>
6. El nombramiento o destitución arbitraria, inconstitucional o ilegal de miembros del Poder Judicial u órganos electorales;<sup>65</sup> o el “gradual compamiento del Poder Judicial y otros órganos cruciales de control del ejercicio del poder público, con la finalidad de que, consecuentemente, éstos validen las acciones inconstitucionales de sus benefactores.”<sup>66</sup>
7. La terminación arbitraria, inconstitucional o ilegal del mandato de cualquier funcionario democráticamente electo, perpetrada por otro funcionario electo o no electo de alguna agencia gubernamental.<sup>67</sup>
8. La interferencia arbitraria, inconstitucional o ilegal en las deliberaciones de los miembros del Poder Judicial u órganos electorales.<sup>68</sup>
9. El abuso de poderes constitucionales con la finalidad de reformar la Constitución a través de medios no previstos en la Constitución, o con la finalidad de extender esos poderes de manera temporal o sustancial.<sup>69</sup>

---

government policy that is incompatible with the respect and guarantee owed to human rights in a democratic society, to the point of denaturing the government that practices such a policy and thus entirely distorting its character as a ‘democratic government’.”)

<sup>63</sup> Ver Nikken, *ibid.*, pp. 22, 71, 72 (deeming this outcome as an “interruption of democracy”), and p. 46, (addressing the precise point when the silencing or disrupting of political opposition should be deemed to have violated the fourth essential element of democracy in art. 3 of the Democratic Charter: “The ‘single party’ system is incompatible with the democratic form of government. While the preponderance or prolonged exercise of power by the same political organization may turn out to be an option exercised legitimately by voters, it may also be the outcome of wrongful manipulation or the abuse of power. These are matters on which it is not easy to draw an abstract line. Rather, they must be examined on a case-by-case basis, taking into account the seriousness and persistence of the phenomenon, in order to determine if together these add up to an assault on the *essence* of democracy.”)

<sup>64</sup> Ver Carter Center cit. por McConnell & McCoy *supra* nota 13, p. 26; Boniface, *supra* nota 8, p. 47 (talking about the “nullification by an elected President of legislative and judicial checks and balances”); Nikken, *id.*, (deeming this outcome as an “interruption of democracy”), and p. 48 (addressing the precise point when the violation of the separation of powers should be deemed to have violated the fifth essential element of democracy according to Art. 3 of the Democratic Charter: “It can thus be said that, in a democratic concept of the state, a judicial system subjected to the executive or legislative branch undermines the essence of the legitimate exercise of power. However, in this case, too, it is difficult to define *a priori* a scenario of transgressions against the independence of the branches of government, or against the separation among them, that destroys the essence of democracy. This again is a matter that must be considered on a case-by-case basis, in order to determine if there has been a radical transgression against the democratic form of government.”)

<sup>65</sup> Ver Carter Center, *idem*; Piccone, *supra* nota 2, pp. 104-107. Ver también Nikken, *ibid.*, p. 48.

<sup>66</sup> Sampford & Palmer, *supra* nota 59, p. 196. Ver Brimmer, *supra* nota 6, p. 238 (“Stacking judiciary or other key offices with biased officials” and “stacking the judiciary against opponents”).

<sup>67</sup> Ver Carter Center cit. por McConnell & McCoy *supra* nota 13, p. 26; Piccone, *idem* (only author referring to quasi-autonomous agencies); Ferguson, *supra* nota 6, p. 8 (referring to non-elected leaders displacing elected leaders).

<sup>68</sup> Ver Carter Center, *idem*; Piccone, *idem*; Ver también Nikken, *supra* nota 6, p. 48.

<sup>69</sup> Ver Sampford & Palmer, *supra* nota 51, p. 23; ALBRIGHT ET AL, *supra* nota 8, pp. 176, 177 (only author referring to “extra-legal amending of the Constitution”, in defining “self-coup”); MCMAHON & BAKER, *supra* nota 6, p. 97; Nikken, *ibid.*, p. 45 (citing Inter-American Court of Human Rights case law to state that these actions would violate the second element of democracy according to Art. 3 of the Democratic Charter: “In the light of the conceptual evolutions that the Inter-American consensus has expressed in the Democratic Charter, a reading of the American Convention leads to the conclusion that *the free expression of the will of the voters would be affected if authorities elected in accordance with the rule of law*”).

10. La omisión de llevar a cabo elecciones periódicas, el irrespeto a los resultados electorales o la realización de elecciones que no se producen de conformidad a los estándares internacionales.<sup>70</sup>
11. El uso injustificado de los estados de emergencia.<sup>71</sup>
12. La interferencia por parte de funcionarios no electos, tales como oficiales militares, en la jurisdicción de funcionarios electos.<sup>72</sup>
13. Una crisis civil-militar por la que se produce la amenaza creíble de un golpe de Estado.<sup>73</sup> Esta crisis puede producirse por la manipulación de las FF.AA. a cargo de las autoridades civiles.<sup>74</sup>

## 1. Aplicación preventiva ante “amenazas” a la democracia

Debido a que la erosión de la democracia se produce de manera gradual y no abrupta, la aplicación de la cláusula democrática puede también iniciarse como medida “preventiva” cuando la ruptura o alteración que afecta gravemente el orden democrático todavía no es un hecho consumado sino una amenaza. Esta amenaza debería considerarse existente cuando cualquiera del conjunto de hechos enumerados arriba se ha producido de manera aislada, o se viene produciendo de manera gradual, pero aún no de manera sostenida y sistemática.<sup>75</sup>

---

(*legitimacy of origin*) were to exercise their functions in contravention to said rule of law. (Emphasis added).”)

<sup>70</sup> Ver Carter Center cit. por McConnell & McCoy *supra* nota 13, p. 26; Nikken, *ibid.*, pp. 22, 71 & 72 (deeming the “steady erosion of the electoral system” or the “abolition of elections” as “interruptions of democracy”).

<sup>71</sup> Ver Carter Center *idem*; Brimmer, *supra* nota 6, p. 238.

<sup>72</sup> Ver Carter Center *idem*; Cameron cit. por Ferguson, *supra* nota 6, p. 8.

<sup>73</sup> Ver Boniface, *supra* nota 8, p. 47; Nikken, *supra* nota 6, p. 44 (saying that these actions violate the third element of democracy according to Art. 3 of the Democratic Charter: “In these cases, the critical criterion is that the designation of the heads of [the executive and legislative branches] take place in strict compliance with constitutional and legal procedures, and that said procedures not restrict the independence that these bodies must enjoy in a democratic society, in accordance with generally accepted international standards.”).

<sup>74</sup> Ver Sampford & Palmer, *supra* nota 59, p. 222 (“...emphasis on loyalty to the constitution and legality is important in ensuring that the military also does not become a tool of politicians seeking to erode democracy. As noted, military ethics and training should emphasize legality—the army should not be able to be used to subvert the constitution. It should not be used against any part of the constitutional order or against the people except under law. This requirement is not just a matter of ‘civilian control.’ It is a matter of ensuring that civilian authorities who seek to use the military against institutions designed to ensure integrity on the part of the government are prevented from doing so. The military should never be seen as a tool of the civilian political authorities, but of lawful authority, ultimately interpreted by the courts rather than the politicians. This approach generally will neutralize the military forces in any attempt to turn them against those institutions designed to ensure the integrity of the government an will mean that orders from the supreme court about the use and abuse of official power will be enforced.”).

<sup>75</sup> Ver Brimmer, *supra* nota 6, p. 243 (explaining how can the international community tell “a democratic misstep” from a “descent into tyranny or totalitarianism”). La diferenciación entre el carácter meramente aislado o gradual de la erosión democrática, frente al carácter sostenido y sistemático de la misma, tendría su equivalente en la diferenciación que Brimmer realiza entre los casos de erosión que pueden ser considerados meros “traspies democráticos”, frente a otros casos que pueden “degenerar” en la “tiranía” o el “totalitarismo.” Según Brimmer, son cuatro los parámetros que deben tomarse en cuenta para diferenciar un caso del otro: a) Que los actos sean perpetrados por el Poder Ejecutivo o sus *agentes*; b) Que los actos estén dirigidos contra las *instituciones centrales* de la democracia; c) Que dichos actos se produzcan con un *patrón creciente o sostenido*; y d) que los actos incluyan el uso de la *violencia*.

Siguiendo la terminología de los arts. 17 y 18 de la Carta Democrática, la democracia estaría amenazada cuando la OEA considera que se han producido “situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder” en un Estado miembro,<sup>76</sup> o cuando el propio Estado considera “que está en riesgo su proceso político institucional democrático”.<sup>77</sup> En estos casos, la Carta Democrática otorga tanto a la Secretaría General como al Consejo Permanente la potestad de realizar acciones —“con el consentimiento previo del gobierno afectado”— dirigidas a la “preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento”.

Es importante señalar aquí que dado que la erosión de la democracia es normalmente producida por las mismas entidades gubernamentales y funcionarios del gobierno, o a través de agentes suyos,<sup>78</sup> la acción de la OEA por amenazas a la democracia podría ser fácilmente evitada u obstruida por el gobierno infractor, quien, de acuerdo a los arts. 17 y 18, puede simplemente evitar realizar una solicitud de asistencia o negar su consentimiento para permitir la acción de la OEA. Sin embargo, dado que la potestad del Estado de evitar u obstruir la acción de la OEA cesaría completamente en el momento en que la OEA considerase que la erosión de la democracia ha llegado a producir la ruptura o alteración que afecta gravemente el orden democrático, es razonable pensar que esta acción preventiva de la OEA puede tener un importante efecto disuasivo contra el Estado antidemocrático.

## **2. Aplicación correctiva ante la “ruptura” o “alteración que afecta gravemente el orden democrático”**

Como se ha visto arriba, cuando la erosión deja de ser simplemente una amenaza aislada o gradual a la democracia, para convertirse en una acción sostenida y sistemática que ha provocado la ruptura o alteración que afecta gravemente el orden democrático, la OEA debe actuar de manera “correctiva” aplicando la cláusula democrática en vistas a promover el restablecimiento o “normalización de la institucionalidad democrática”. En cuanto a la determinación precisa de cuándo una erosión de la democracia deja de ser una amenaza al orden democrático para convertirse en una ruptura o alteración del orden democrático, el estudio del profesor Pedro Nikken, ex presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es probablemente el más significativo. Siguiendo la línea argumentativa de Nikken, la cláusula democrática tendría que activarse “cuando

---

<sup>76</sup> Ver Carta Democrática, art. 18 (“Cuando en un Estado miembro se produzcan situaciones que pudieran afectar el desarrollo del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder, el Secretario General o el Consejo Permanente podrá, con el consentimiento previo del gobierno afectado, disponer visitas y otras gestiones con la finalidad de hacer un análisis de la situación. El Secretario General elevará un informe al Consejo Permanente, y éste realizará una apreciación colectiva de la situación y, en caso necesario, podrá adoptar decisiones dirigidas a la preservación de la institucionalidad democrática y su fortalecimiento.”)

<sup>77</sup> Ver Carta Democrática, art. 17 (“Cuando el gobierno de un Estado miembro considere que está en riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder, podrá recurrir al Secretario General o al Consejo Permanente a fin de solicitar asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática.”)

<sup>78</sup> Ver Brimmer, *supra* nota 6, pp. 237-243.

una progresiva acumulación de eventos cruza un umbral crítico y crea una situación en la que se daña radicalmente la esencia de la democracia”. Sin embargo, “[n]o es menester que la ruptura sea total, o que afecte todos los aspectos del sistema”.<sup>79</sup>

## **b. Procedimiento de aplicación de la cláusula democrática de la OEA**

*Art. 19. Carta Democrática Interamericana.*- Basado en los principios de la Carta de la OEA y con sujeción a sus normas, y en concordancia con la cláusula democrática contenida en la Declaración de la ciudad de Quebec, *la ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático en un Estado miembro constituye, mientras persista, un obstáculo insuperable para la participación de su gobierno en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las conferencias especializadas, de las comisiones, grupos de trabajo y demás órganos de la Organización.*

### **i. El Secretario General o un Estado miembro debe convocar al Consejo Permanente de la OEA**

*Art. 20. Carta Democrática Interamericana.*- En caso de que en un Estado miembro se produzca una *alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático*, cualquier Estado miembro o *el Secretario General podrá solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime convenientes.*

Una vez producida una *alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático* en cualquiera de los 34 Estados miembros de la OEA, el Secretario General de la OEA, así como cualquier Estado miembro, tienen la potestad de “solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente”.<sup>80</sup>

### **ii. El Consejo Permanente convoca a la Asamblea General de la OEA, a un periodo extraordinario de sesiones**

*Art. 20. Carta Democrática Interamericana.*- [...] El Consejo Permanente, según la situación, podrá disponer la realización de las gestiones diplomáticas necesarias, incluidos los buenos oficios, para *promover la normalización de la institucionalidad democrática*. Si las gestiones diplomáticas resultaren infructuosas o si la urgencia del caso lo aconsejare, el Consejo Permanente convocará de inmediato un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para que ésta adopte las decisiones que estime apropiadas, incluyendo gestiones diplomáticas, conforme a la Carta de la Organización, el derecho internacional y las disposiciones de la presente Carta Democrática. Durante el proceso se realizarán las gestiones diplomáticas necesarias,

<sup>79</sup> Nikken cit. por McConnell & McCoy *supra* nota 13, p. 22.

<sup>80</sup> Perina, *supra* nota 8, p. 148 (“As we have seen, the Secretary-General also has the obligation to proceed almost automatically, pursuant to Res. 1080 and the Democratic Charter, to convene the Permanent Council in case of an interruption in the democratic process in any member state of the organization”).

incluidos los buenos oficios, para promover la normalización de la institucionalidad democrática.

**iii. La Asamblea General de la OEA, con el voto de dos tercios de su Estados miembros, suspende al Estado antidemocrático**

*Art. 21. Carta Democrática Interamericana.*- Cuando la Asamblea General, convocada a un período extraordinario de sesiones, constate que se ha producido la ruptura del orden democrático en un Estado miembro y que las gestiones diplomáticas han sido infructuosas, conforme a la Carta de la OEA tomará la decisión de suspender a dicho Estado miembro del ejercicio de su derecho de participación en la OEA con el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados miembros. La suspensión entrará en vigor de inmediato. ¶ El Estado miembro que hubiera sido objeto de suspensión deberá continuar observando el cumplimiento de sus obligaciones como miembro de la Organización, en particular en materia de derechos humanos. ¶ Adoptada la decisión de suspender a un gobierno, la Organización mantendrá sus gestiones diplomáticas para el restablecimiento de la democracia en el Estado miembro afectado.

Una vez reunida en la sesión extraordinaria convocada a instancia del Consejo Permanente, la Asamblea General de la OEA deberá evaluar principalmente si se ha producido, o no, una ruptura del orden democrático del Estado en cuestión.<sup>81</sup> En caso de que la Asamblea considere que dicha ruptura sí se ha producido y que las gestiones diplomáticas han continuado siendo infructuosas, deberá tomar la decisión de suspender al Estado infractor, hasta tanto se restablezca el orden democrático.

---

<sup>81</sup> Ver EL-HAGE, *supra* nota 1, p. 186 (“Según el Comité Jurídico Interamericano, ‘la [...] decisión que corresponde a [...] la Asamblea General es la simple determinación de hecho de si ha ocurrido una ruptura’ (OEA, 2003: 248)”). Ver también McConnell & McCoy *supra* nota 13, p. 21 (“Ayala tackles the same problem, squaring the circle by arguing that the democracy clause cannot be applied automatically, [but] only after the diplomatic initiatives mentioned in article 20 have been undertaken and after an assessment has led to the conclusion that the situation has deteriorated to the point of “interruption”).